Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Versión Taquigráfica N° 20 de 2005

Carpeta Nº 35 de 2005

CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Se regula el ejercicio del derecho al voto

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de abril de 2005

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Daisy Tourné (ad hoc).
MIEMBROS:	Señores Representantes Álvaro Alonso, Javier Cha, Luis Alberto Lacalle Pou, Edgardo Ortuño, Javier Salsamendi y Jorge Zas Fernández.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Germán Cardoso.
CONCURRE:	Señor Representante Julio C. Silveira.
INVITADO:	Señor Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, doctor Alberto Pérez Pérez.

SEÑORA PRESIDENTA (ad hoc) (Tourné).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el agrado de recibir al doctor Alberto Pérez Pérez, Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República. Nuestra intención es conocer la opinión de la Cátedra acerca del proyecto: "Ciudadanos que residan en el exterior de la República", que le fuera enviado a solicitud de esta Comisión.

Como siempre lo vamos a escuchar con atención y aprenderemos con mucho gusto y luego, como es habitual en la Comisión, las señoras legisladoras y los señores legisladores, si así usted lo habilita, podremos formular algunas preguntas.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Como siempre, es un honor concurrir a este ámbito, donde están las personas elegidas por la ciudadanía uruguaya, a cumplir con la mayor satisfacción nuestro deber de

tratar de trasmitir lo poco que sabemos, pues lo que sabemos lo ha pagado el propio pueblo uruguayo a través de la enseñanza pública.

Es muy importante esta colaboración entre el Poder Legislativo y la Facultad de Derecho, entre la Facultad de Derecho y el Poder Legislativo y desearíamos que fuera más constante y regular. También es sumamente importante el tema que nos convoca, que es inclusive más amplio que el propio proyecto que estamos analizando, porque se refiere a una parte importantísima de la sociedad uruguaya: importantísima numérica, cuantitativamente, porque todos somos cualitativamente iguales como seres humanos y como ciudadanos de la República. Además, a pesar de que en estos últimos tiempos los comentarios de prensa que he escuchado no han puesto esto de relieve, los uruguayos en el exterior son sumamente importantes para nuestra vida y han hecho, y siguen haciendo, aportes de carácter fundamental. Yo que fui integrante de esa comunidad uruguaya en el exterior —que a pesar de estar en el exterior no dejaba de ser uruguaya y más bien era cada vez más uruguaya por estar lejos de la patria—, siento en espíritu y en carne propia lo que significa encontrarse en esas circunstancias que a mí me tocó vivir desde octubre de 1973 a febrero de 1985.

Por supuesto, me voy a referir al proyecto que esta Comisión tiene a estudio y no me voy a quedar en generalidades, pero quiero aclarar a la Comisión que mi especialidad es el Derecho Constitucional y, por lo tanto, voy a hablar de los aspectos constitucionales de este tema, que son muchos aunque no siempre se pongan todos de relieve. Por lo tanto, en algunas otras partes que son fundamentalmente de detalle de la legislación electoral, habrá otros que puedan opinar con mayor propiedad acerca de si las garantías constitucionales del sufragio y sus bases han sido adecuadamente respetadas y traducidas en las disposiciones del proyecto o si hay otros mecanismos mejores. Así, en una época se hablaba del voto consular y ahora del voto epistolar y otras cosas por el estilo.

Como un adelanto de lo que vendrá en la parte posterior de mi exposición, me animaría a decir que quizás parte del título del propio proyecto ya genera cierta perplejidad, porque nos habla del ejercicio del derecho del voto. Nosotros tenemos derecho a que nos consideren habilitados para votar porque somos ciudadanos, pero según la Constitución, el voto es obligatorio. Entonces, quizás de lo que tendríamos que hablar —y podría servir para plantear mejor el problema— es de la manera de asegurar el cumplimiento de la obligación de votar, como se establece en el numeral 2º) del artículo 77 de la Constitución de la República. Deberíamos comenzar este examen con el artículo 77, porque parte de un principio que es absolutamente fundamental: "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán". Elector y elegible; no nos olvidemos de esto porque estamos pensando primariamente en el cumplimiento de la obligación de votar, pero hay disposiciones legislativas que hacen que no sean elegibles algunas personas que se encuentren en estas circunstancias. A eso tendríamos que agregar también otro de los grandes principios del Derecho Constitucional uruguayo, que es el de la gran amplitud con la cual otorga y reconoce el derecho de ciudadanía o la condición de ciudadano, tanto los que la adquieren por nacimiento —a quienes debemos llamar ciudadanos naturales, según la terminología de la Constitución— como a los que la adquieren mediante acto voluntario y en forma derivada quienes, según el artículo 75 de la Constitución de la República, tienen derecho a la ciudadanía legal. No sucede como en otros países, donde se trata de un acto de soberanía, un acto discrecional, un acto gracioso, sino que aquí hay un derecho de todo aquel que se haya incorporado -en las condiciones que fija ese artículo— de una manera estable a la sociedad uruguaya y manifieste su voluntad de adquirir nuestra ciudadanía.

Por otra parte, este principio de la amplitud en materia de ciudadanía se ve también en la medida en que no hay ninguna limitación en el texto constitucional para mantener la calidad de ciudadano y para que el ejercicio de los derechos y las obligaciones inherentes a la ciudadanía dependan del lugar de residencia. No hay nada en nuestra Constitución que nos diga que el ciudadano que no está, que no es ciudadano o es menos ciudadano que los demás. Sin embargo, en los dos párrafos del artículo 81 se trata diferente a los ciudadanos naturales que a los legales, pero hay un condicionamiento que depende no ya de la residencia fuera del país, sino de un acto voluntario que haya hecho el ciudadano de adquirir la calidad de nacional o de ciudadano de otro país; en ese artículo se utiliza el término "naturalizarse" o "naturalización" tratando, como digo, de manera distinta a los ciudadanos legales que a los naturales. Para los ciudadanos legales, en el segundo párrafo se establece: "La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior". Este también es uno de los principales argumentos de texto, entre otros, para sostener que a diferencia de lo que suele decirse en el Uruguay, inclusive por la doctrina más autorizada del país, no se puede decir que los ciudadanos legales sean extranjeros. Creo que eso que aparece en alguna de nuestras leyes, como la llamada y mal recordada "Ley de indeseables", es contrario al texto constitucional. Este artículo, en su parte final, nos

está diciendo que la adquisición de la ciudadanía legal es una forma de naturalización porque por algo habla de: "cualquier otra forma de naturalización ulterior". Naturalizarse es adquirir la condición de nacional de un país en forma derivada o posterior al momento del nacimiento, por oposición a la adquisición originaria. Ahí no hay dudas de que quien se naturaliza en otro país y es ciudadano legal, pierde la ciudadanía legal, los derechos y las obligaciones correspondientes a su calidad de ciudadano. Obviamente, lo más corriente es que los demás Estados del mundo requieran un período de residencia en el respectivo país para otorgar la nacionalidad. Pero no es el solo hecho de residir, sino que es el acto voluntario de adquirir otra nacionalidad lo que hace perder la ciudadanía legal.

El primer párrafo del artículo 81 establece sobre la ciudadanía natural lo que podríamos considerar como un agregado implícito al artículo 80, que establece las causales de suspensión de la ciudadanía y no menciona una que aparece en el artículo siguiente. La causal de suspensión específica de la ciudadanía natural -así como hay otras específicas de la ciudadanía legal— no está en el artículo 80, sino en el 81, en el que tampoco se expresa directamente que se suspende la ciudadanía natural, o la ciudadanía -como allí se denomina—, por naturalizarse en otro país, sino que dice: "La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico". Implícitamente nos está diciendo que quien se naturaliza en otro país y es ciudadano natural, tendrá suspendido el ejercicio de los derechos de la ciudadanía -entre ellos está el derecho de cumplir con las obligaciones que impone la ciudadanía, una de las cuales es el voto—— mientras no haya cumplido con lo que allí se dice: avecinarse en la República e inscribirse o reinscribirse en el Registro Cívico. No hay nada en absoluto en el texto de la Constitución uruguaya que nos diga, ni surge de su espíritu, que vivir fuera del país, como fuera del departamento de origen o del cual uno esté inscripto, implica una disminución, suspensión o limitación en cuanto al ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía. No solo porque el texto de la Constitución no dice nada sobre la ausencia del país o del departamento, sino porque en una disposición que alude a personas que obviamente están fuera del país -las que se naturalizan en otro Estado o país—, se nos está diciendo implícitamente que solo en esos casos podemos considerar que se suspende el ejercicio de los derechos de ciudadanía natural o se pierde la ciudadanía legal que se tuviera.

A esto tenemos que agregar otro de los grandes principios, en este caso del Derecho Constitucional Electoral o Electoral Constitucional de nuestra República, que es el que tiene que ver con la obligatoriedad del voto. Algunos de los elementos que voy a mencionar pueden también reflejar o confirmar parte de la interpretación que estaba haciendo hace unos instantes.

El voto en el Uruguay es obligatorio desde 1934. La inscripción en el Registro Cívico es obligatoria desde la Constitución de 1918, que agregó entre las grandes bases del sufragio, el voto secreto en la representación proporcional integrada. En cambio, la obligatoriedad del voto, que fue bastante discutida en la Convención Constituyente de 1916-1917, no llegó a aprobarse allí; y sí se aprobó sin ninguna indicación sobre cómo se debía cumplir esa obligación en 1934. Fue uno de los cambios importantes de la Constitución de 1967 agregar una disposición en ese sentido -lo que figura en la segunda oración del numeral 2º) del artículo 77-, y la intención de quienes la elaboraron -yo, que entonces era mucho menos viejo que ahora, bastante joven, algo cooperé en alguna etapa anterior, no en el producto final del que no me hago responsable y que no voté- claramente tendía a asegurar que se cumpliera la obligación de votar. Es lo que nos dice allí al hablar de que: "La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación". Subrayamos "el cumplimiento de esta obligación" y luego comentaremos estas expresiones.

En cualquier parte de la Constitución en que uno viera la referencia a "mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara", pensaría que se establece una exigencia más severa que las corrientes; donde la Constitución no dice nada, alcanza con una mayoría absoluta de los presentes. Pero, en este caso, esta disposición es una excepción a otra norma de mayor generalidad, la del numeral 7º) del artículo 77, según la cual: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara". Y luego aclara en qué casos funciona esa exigencia de dos tercios de componentes y en qué casos no. De tal manera que establecer mayoría absoluta de componentes es reducir la exigencia normal para disposiciones en materia de Registro Cívico y elecciones. Habrá que analizar cuál es el alcance y qué casos comprende esta excepción o esta limitación. Se hizo con la finalidad de facilitar la sanción de una ley que reglamentara el cumplimiento de la obligatoriedad de votar y, efectivamente, antes de las elecciones subsiguientes a esa reforma, que fueron en 1971, se sancionó la Ley Nº 13.882, de 18 de setiembre de 1970, que luego de muchas modificaciones

posteriores -por un decreto-ley primero, después por varias leyes del período de restablecimiento de la democracia-, yo diría que no se ha ocupado tanto de lo que dice el artículo en cuanto al "cumplimiento de la obligación", sino que se ha ocupado de los casos de incumplimiento y de la forma en que deben sancionarse esos casos, con alguna variante que ha agravado la situación de las personas que se encuentran fuera del país o del departamento en el que deberían estar emitiendo el sufragio.

Efectivamente, en la legislación uruguaya vigente podemos encontrar tanto disposiciones que, a mi criterio, chocan con algunas de las disposiciones constitucionales y que deberían ser corregidas o eliminadas, como con vacíos y omisiones legislativas, especialmente en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la obligación de votar, que corresponde a todos los ciudadanos estén donde estén, porque la Constitución en esa materia no hace ningún distingo. El punto básico, que me parece no está comprendido en el proyecto que por ahora la Comisión tiene a estudio, pero que modestamente me permito sugerir que debería ser una de las primeras tareas y hasta separables de algunas de las demás en las cuales pueda haber más discusión sobre cuál es la manera en la que habrá que dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, es lo que surge principalmente del artículo 5º de la Ley Nº 13.882 y algunas disposiciones concordantes, entre las cuales figura el artículo 102 de la Ley Nº 17.113, de 9 de junio de 1999, pero que no vale la pena recordar porque también su texto fue sustituido por el artículo 9º de la Ley Nº 17.690, de 21 de setiembre de 2003; quizás haya habido alguna más, porque hay cambios.

En resumen, estas disposiciones establecen la exclusión del Registro Cívico de las personas que no participen sin causa justificada; y allí no solo hay que tener causa justificada, sino que hay que hacer valer o demostrar que se tiene esa causa o se ha incurrido en alguna de esas causas justificadas ante la autoridad competente -cosa que da tanto trabajo como votar- en dos elecciones sucesivas. Ahí es donde yo decía que hubo un cambio entre el texto original de la Ley Nº 13.882 y la forma en que ha quedado en definitiva por estas últimas reformas, sobre todo las de 1999 y 2003. Antes bastaba con que la persona cuya inscripción se hubiera cancelado por no haber votado en dos elecciones nacionales sucesivas, viniera a votar para que pudiera hacerlo, con la única condición de que iba a votar observado por identidad. Si el voto era validado correspondía incluirlo en el Registro Cívico. Creo que los señores legisladores conocen -yo conozco personalmente- casos de quienes han venido a votar y se han encontrado con que no pueden y que para hacerlo tendrían que haber venido dos o tres veces, a hacer anteriormente el trámite correspondiente para ser vuelto a incluir en el Registro Cívico, en la sección "Habilitados para votar" y, luego, otra vez para votar. Considero que ahí estamos frente a una situación que es claramente contraria a la Constitución -voy a agregar todavía otro argumento al respecto dentro de algunos instantes- y que es relativamente fácil de corregir porque es uno de los casos que está incluido en la disposición especial sobre mayoría absoluta de componentes y no dos tercios del numeral 2º) del artículo 77. Además parece de elemental justicia que si hay alguien que se toma el trabajo de venir al Uruguay a votar y demuestra que existe y que sigue siendo ciudadano, no hay ninguna razón para impedir que cumpla con su obligación de votar.

El otro argumento adicional para decir que estas disposiciones no debieron haber sido incluidas en nuestra legislación, por lo menos con el alcance con que están en la legislación vigente, lo encontramos en los antecedentes de la reforma constitucional de 1967. Sobre este punto creo que no se habló en los debates constitucionales de la época -por lo menos no he encontrado referencias en las versiones taquigráficas de la Asamblea General en la que se discutió el proyecto sustitutivo de uno de los proyectos de iniciativa popular, que luego fue sancionado en el plebiscito de noviembre de 1966-, pero sí podemos encontrar algo en la obra del doctor Julio María Sanguinetti y de Álvaro Pacheco Seré, titulada "La nueva Constitución", que dada la particularmente intensa intervención que tuvo en el proceso del anteproyecto, proyecto y aprobación parlamentaria del texto de la reforma el doctor Sanguinetti, tiene alguna importancia parecida a la de un antecedente recogido en las versiones taquigráficas parlamentarias. Allí, bajo el título "Obligatoriedad del voto", se aclara lo siguiente: "En el curso de las deliberaciones que culminaron en el proyecto de Constitución finalmente aprobado se intentó incluir normas que hicieran efectiva la obligatoriedad del voto. El Proyecto Colorado, por ejemplo, disponía como sanción "la pérdida de los derechos inherentes a la ciudadanía hasta la elección subsiguiente".- En definitiva ninguno de esos intentos prosperó y solo se agregó al inciso. 2 del Art. 77, que dispone que el voto es secreto y obligatorio, el cometido legal de que "por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación". Vale decir que la ley que regule la obligatoriedad tendrá un quórum inferior a las leyes electorales en general, que según el Art. 77 in. 7 deben ser aprobadas por los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Se trata, en consecuencia, de facilitar que la ley regule el cumplimiento de esa

obligación". Hasta aquí la cita de las páginas 58 y 59 del libro mencionado, que es todo lo que allí aparece sobre este tema.

Analizando los distintos proyectos que se habían elaborado en esa etapa, había uno, el de los sindicatos y otros sectores populares, que creo que no tenía nada sobre este punto. Había otro proyecto presentado por más de dos quintos del total de legisladores, llamado corrientemente del Partido Nacional, que es la fuente más directa de esta disposición y que decía -separando en dos incisos diferentes voto secreto y voto obligatorio, luego de voto obligatorio -que ahí pasaba a ser ordinal 3º)-, que la ley por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara reglamentará su aplicación, y no decía como ahora "el cumplimiento de esta obligación". El proyecto de iniciativa popular promovido por la mayoría de los sectores del Partido Colorado de entonces tenía una disposición que decía lo siguiente: "Voto secreto y obligatorio emitido exclusivamente en la jurisdicción circuital a que corresponda la inscripción. Los ciudadanos que no participen sin causa justificada en las elecciones ordinarias perderán, conforme a lo que disponga la ley, los derechos inherentes a la ciudadanía hasta la elección subsiguiente. El derecho al sufragio conforme al artículo 78 se pierde por la misma causal. La ley establecerá las excepciones y procedimientos para hacer efectiva la obligatoriedad del sufragio". Ahí se hablaba de hacer efectiva la obligatoriedad, no como el texto definitivo que, sin que sepamos exactamente de dónde vino el impulso para el cambio o el sentido del cambio dice, con un texto que me parece bastante más satisfactorio, que la ley reglamentará el cumplimiento de esta obligación. ¿Por qué digo que esto tiene importancia para la interpretación? Porque parece claro que allí se rechazó un sistema, primero de hacer votar a la gente en el lugar en el que está inscripta. Esa era una de las cosas que había que considerar para tratar el voto del uruguayo que no está en el lugar donde está inscripto y al que le cuesta dinero y tiempo que muchas veces no puede invertir o que si lo hace le significa un sacrificio para emitir su voto. Es cierto que puede tener otras explicaciones -a las que me voy a referir dentro de unos instantes-, pero se podrían resolver por el mismo camino que el voto de quien está en el exterior. También resulta claro que se rechazó la idea de sancionar al que no cumple una obligación con la eliminación del derecho a cumplir con su obligación en el futuro que, mirado retrospectivamente -quizás esa crítica no se hizo en su momento- resulta absurdo, sobre todo si se tiene en cuenta la consecuencia que figura en la legislación actual por la que no alcanza con venir y demostrar que uno está vivo y es uno mismo, sino que hay que venir por lo menos dos veces para lograr eso. Cuando digo venir también me estoy refiriendo, sin entrar en los detalles, a que quien quiera justificar que no puede votar porque está fuera del país tiene que hacer algo casi tan gravoso como venir a votar, porque tenemos una legislación que establece que hay que ir al Consulado; quienes elaboraron esas disposiciones no debieron haber pensado dónde están los uruguayos y los Consulados. Muchas veces tenemos Consulados en lugares donde hay pocos uruguayos y no tenemos donde hay muchos, separados por muchos kilómetros o millas -como se dice en otros países- de distancia. En el exilio viví en Nueva York y trabajaba en las Naciones Unidas y una vez me encontré en Costa Rica con un uruguayo amigo que vivía en Venezuela, quien me dijo: "Te mando saludos para un amigo mío que está en Estados Unidos". "¿Dónde vive?", le pregunté. "En Los Ángeles", me contestó. "Vos estás más cerca de él que yo", le comenté.

Estas cuestiones son muy complicadas. Los mismos procedimientos -acá entramos en la generalidad; no quiero entrar en los detalles- que se pueden emplear para justificar adecuadamente las razones por las que no se puede cumplir con la obligación de votar, se pueden aplicar para establecer un procedimiento que permita cumplir la obligación, tal como lo dice el artículo 77, párrafo segundo, en su oración final.

La complicación del voto emitido fuera del lugar en el que se está inscrito, y que señalaron especialmente muchas personas más expertas en temas electorales -en aquel momento uno de ellos era el profesor Cigliutti; no recuerdo si entonces era Senador o integraba la Corte Electoral-, se refiere a la celeridad de los escrutinios. La primera oportunidad que escuché sobre el particular fue cuando se planteó por primera vez en Uruguay un proyecto tendiente a establecer la segunda vuelta o balotaje en materia electoral, iniciativa presentada por los legisladores Hugo Batalla y Nelson Alonso, en el que me correspondió cooperar como amigo de ambos y aspirante especialista en Derecho Constitucional en esa época. En esa ocasión se nos planteó como una objeción que el escrutinio de los votos interdepartamentales llevaría más tiempo que el intervalo que debía mediar entre una elección y la otra, por lo que no sería posible instrumentar el balotaje. Cuando las posiciones a favor del balotaje fueron mayoritarias en los órganos parlamentarios y apenas mayoritarias en el pueblo -en definitiva, el proyecto resultó aprobado- el dilema se resolvió por el otro lado: eliminando el voto interdepartamental, como se había hecho en otras oportunidades. Sin embargo, un estudio de la realidad de la práctica comparada sobre el voto de los ausentes que se hace en Estados Unidos, en Italia, en Francia, en una cantidad de países -en Uruguay se hacía en las elecciones universitarias, según la

ordenanza de elecciones de 1959, para el caso de quien no estuviera en el lugar donde había que emitir el sufragio-, nos demuestra que existen procedimientos, que tienen que cumplir con lo esencial desde otro punto de vista, que es asegurar que el sufragio sea emitido por la persona, y hay mecanismos para hacerlo. Esto no forma parte de un aspecto sobre el que yo pueda hablar de manera especializada, por lo que no me referiré a este punto en detalle.

Pienso que el voto enviado de manera epistolar o por algún otro procedimiento que asegure la identidad del voto, con las garantías del doble sobre de la observación, es decir, una serie de aspectos que figuran en este proyecto que, sin duda, los legisladores y demás asesores que concurran a la Comisión contribuirán a perfeccionar -si es que existe un ambiente mayoritario para sancionar la norma-, permitirán resolver este problema. Estos votos serían emitidos antes de la elección, es decir, se harían llegar antes de la fecha de la elección y se escrutarían de una manera que no debería presentar, si existiera voluntad de resolver los problemas prácticos, mayores dificultades.

He dejado para el final el tema que me parece fundamental y sobre el que comencé a meditar hace algunos días, cuando me invitaron a participar en esta Comisión. Creo haber llegado a una conclusión, que lamentablemente no pude comparar con las opiniones de otros colegas del Instituto, lo que trataré de hacer a la brevedad. No pude asistir a la reunión de ayer del Instituto porque el domingo mi señora sufrió un accidente doméstico y se fracturó un hombro, de modo que tuve que limitar algunas de mis actividades. El tema fundamental es qué mayorías se necesitan para sancionar un proyecto de ley de esta naturaleza. Creo que de lo que he dicho hasta ahora se desprende hacia dónde apunta mi conclusión. Lo que se estaría haciendo en este caso no es regular la materia general -que figura en el numeral 7º) del artículo 77 "garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales" en general, para lo que se requiere dos tercios del total de componentes de cada Cámara-, sino que el cumplimiento de la obligación de votar, para lo que se requiere mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara. Comprendo que esto pueda resultar un poco sorprendente; me pasó lo mismo cuando empecé a pensar en el tema más a fondo.

SEÑOR ZAS FERNÁNDEZ.- El artículo 3º del proyecto refiere a un Registro de electores; de aquí a otra cosa podría haber solo un paso. Me gustaría conocer la opinión del doctor Pérez Pérez en cuanto a los impedimentos constitucionales y a una supuesta inconveniencia. En tal sentido, lo más adecuado para el ejercicio del derecho al voto, ¿sería que cada ciudadano residente en el exterior vote en el circuito en el cual originalmente fue anotado o en una circunscripción electoral para los ciudadanos residentes en el exterior en la cual se pudieran computar sus votos? Si así se hiciera, de ahí a otra cosa también habría un paso, que existe en otros países porque, ¿cómo se pueden contabilizar esos votos? Directamente a través de las listas o si hubiera una circunscripción de ciudadanos residentes en el exterior -en otros lados hay soluciones para este caso- donde los que viven fuera del país tienen derecho a elegir sus Diputados. ¿Qué opina el doctor de esa solución? Para el caso de un uruguayo inscripto en Artigas, por ejemplo, ¿su voto debe sumarse a los emitidos en ese departamento o los residentes en el exterior deberían elegir sus representantes? ¿Tenemos impedimentos constitucionales para instrumentar esta solución?

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Habría que analizar distintos aspectos.

Me parece que no sería posible organizar una circunscripción separada para las elecciones tales como las conocemos, porque los países que la tienen, seguramente -podríamos analizar en otra oportunidad temas de derecho comparado- prevén en sus Constituciones normas electorales mucho menos detalladas que las nuestras, que dejan librada a la ley una cantidad importante de aspectos, que en nuestro país no lo están. Eso podría funcionar para el caso de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República y de Senadores, donde existe una única circunscripción nacional, pero entonces no estaríamos creando una circunscripción separada, sino agregándola a la única de carácter nacional. Las elecciones de Representantes, como las de órganos departamentales, es decir, Intendentes y Juntas Departamentales, se hacen en circunscripciones departamentales y aunque metafóricamente se oiga hablar del departamento número veinte -a mí los departamentos con número me asustan porque me acuerdo del departamento cinco y de algunos otros de no muy buena memoria-, no podría instrumentarse porque departamentos son subdivisiones del territorio de la República. Quizás podría pensarse que hubiera algún órgano, creado legislativamente, que representara de manera colectiva los intereses y las voluntades de los ciudadanos residentes en el exterior, pero entraría

dentro de la misma problemática sobre cómo hacemos la elección. Con esto aludo al numeral 9º) del artículo 77 que dice: "La elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como la de cualquier órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral [...]"; no está muy claro qué abarca. Creo que originalmente se estableció porque se quería hablar de las Juntas Electorales sin mencionarlas en las disposiciones permanentes de la Constitución. Tal como está estipulado, el numeral 9º) abarca a órganos que el Poder Legislativo pueda inventar y se me ocurre -por ahora no veo inconveniente- que podría ser un órgano de esta naturaleza. La misma disposición establece que las elecciones se harán el último domingo de octubre cada cinco años. Además, regirían las mismas disposiciones generales. Me parece muy difícil que se pueda hacer una circunscripción separada.

Esto no quiere decir que sea inconveniente o que me esté pronunciando al respeto. Creo que habría que pensar en reformar la Constitución porque en este caso no se estaría reformando uno de los principios básicos -voto secreto, inscripción de voto obligatorio, representación proporcional e integral- sino tocando algún aspecto de organización, que podría ser diferente de la actual.

SEÑOR ZAS FERNÁNDEZ.- Hacia ahí apuntaba mi pregunta, si esta solución colidiría con algún principio constitucional.

SEÑOR ORTUÑO.- En primer lugar, quiero agradecer al doctor Pérez Pérez su comparecencia, que siempre es muy ilustrativa, en particular en este tema que para nosotros es de fundamental importancia. Estamos tratando de asegurar o de garantizar lo que constituye un derecho y una obligación de todos los ciudadanos que, como bien se decía -y como compartimos, de acuerdo con la interpretación del artículo 77—, no quedan limitados por el lugar de residencia. Creemos que como legisladores es una obligación garantizar los derechos y hacer todo lo que esté a nuestro alcance para el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos.

En ese sentido, manifestamos claramente la voluntad de trabajar en esta dirección; como se decía, la instrumentación de los mecanismos en el ámbito de esta Comisión puede ser perfectible, modificable, de modo de hacer más efectivo el cumplimiento de este derecho y de la obligación que está planteada.

La pregunta que quiero hacer al doctor Pérez Pérez tiene que ver con el artículo 2º del proyecto y se refiere al alcance del sufragio. El inciso segundo establece que los residentes en el exterior tendrán igual derecho para sufragar en los referéndum contra las leyes y en los plebiscitos constitucionales, luego del primer inciso que determina el alcance para emitir el voto en el exterior para todos los cargos públicos cuyos titulares deban ser electos en las elecciones nacionales y departamentales

Efectivamente, nosotros creemos que esta es una novedad del proyecto -porque en iniciativas anteriores sobre el voto en el exterior no estaba incorporada la posibilidad de participar en estos actos electorales-, que estaría comprendida en lo que establece el artículo 82 de la Constitución de la República. Quisiéramos consultar si efectivamente es así, porque hemos recibido opiniones encontradas sobre si es conveniente y legal la posibilidad de que se esté participando también desde el exterior en el ejercicio de la democracia directa.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Creo que el artículo 2º del proyecto va en la buena dirección pero se queda corto. Digo que va en la buena dirección porque abarca oportunidades en que el voto es obligatorio. Estamos frente al cumplimiento de la obligación de votar; en ese sentido, a través de la Ley No. 16.017, y a pedido de la Corte Electoral, el Parlamento estableció que la obligatoriedad comprendía la participación en los referéndum contra las leyes. Creo que eso no era necesario aclararlo; después se han dado otras cosas. En el plebiscito constitucional también existe obligatoriedad; pero aquí se han olvidado de las elecciones locales, que por ahora tenemos tres -ojalá tengamos muchas más en el futuro-: Río Branco, Bella Unión y San Carlos. También se han olvidado de los referéndum contra decretos departamentales, tal como se establece en el primer párrafo del artículo 304 de la Constitución de la República y de la votación final -podríamos llamarla plebiscito o como se quiera; vamos a denominarla "votación", para usar una palabra que no es discutida doctrinalmente- que haya que tener en casos de iniciativas legislativas -tal como surge del segundo párrafo del artículo 79 de la Constitución de la República-, o de iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental, según se establece en el artículo 304 de la Carta. En mi criterio, esto abarca todos los casos en que haya

obligación de participar. Considero que también debería abarcar los casos de la iniciativa misma y de la interposición del recurso de referéndum. No es un secreto para nadie -menos para mí que era el responsable de la organización de la Comisión Nacional Pro Referéndum- el hecho de que recibimos muchas firmas desde el exterior del país en el referéndum contra la Ley No. 15.848, así como muchos aportes de importantes ideas y de índole económico. Entonces, no hay ninguna razón para que la persona que no está en el país no pueda ejercer ese derecho, si se cumple con la formalidad necesaria para asegurarnos de que se trata del mismo ciudadano. Inclusive, ahora se ha llegado a incluir la impresión digital, además de la firma, después de las dificultades que tuvimos en otras oportunidades. También se puede llegar a comprender en la variante organizativa establecida en la legislación -primero como única, mediante la Ley No. 16.017 y después en las otras variantes que hubo en reformas ulteriores- que haya una convocatoria a todo el cuerpo electoral para que exprese si desea interponer el recurso de referéndum. Algunas veces, en la práctica actual, eso se llama la vía corta, frente a la denominada vía larga. Adviértase que como aquí no podemos hablar de obligación, podrían no aplicarse todas las conclusiones que manifestamos anteriormente.

SEÑOR ALONSO.- Quiero decir que también yo tuve un problema doméstico, por lo que me retrasé y perdí parte de la exposición del doctor Pérez Pérez, pero entiendo que no me perdí lo que se vincula con la pregunta que voy a formular.

Por supuesto que el espíritu no es el de debatir con la visita y mucho menos cuando tiene un conocimiento muy profundo del tema, como es el caso del doctor Pérez Pérez, pero sí deseo hacer un planteo desde el punto de vista de la información disponible que se puede obtener a través del Instituto. Concretamente, quisiera saber qué conocimiento tenemos en el Derecho Comparado de países en los cuales se ejerza el voto por parte de los ciudadanos que no están en el país. En caso que pudiéramos acceder a ese tipo de información -puede ser que el doctor Pérez Pérez tenga conocimiento del tema ahora o que pueda investigarlo luego-, ¿de qué tipo de elección se trata? Nosotros conocemos el sistema italiano, por el que se habilita a votar a los ciudadanos en el exterior. En realidad, se trata de un voto consular, más que epistolar y, más allá del fondo de la cuestión, desde el punto de vista formal esta es una diferencia sustancial, ya que el planteo que estamos considerando parecería ser mucho más amplio o más abierto.

Entonces, puntualmente me gustaría saber, en primer lugar, qué países tienen un régimen de voto para los ciudadanos que están en el exterior y, en segundo término, qué sistemas utilizan y si hay alguna nación que emplea uno similar al que se propone en el proyecto de ley a estudio.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Con mucho gusto vamos a hacer llegar la información a este respecto lo más concreta que sea posible.

Teniendo en cuenta el tema de la convocatoria para el día de hoy, no tengo ahora más información que la que conozco en líneas generales; es corriente que en los países democráticos que tienen una parte relativamente importante de su ciudadanía en el extranjero, se contemple la forma de que esas personas participen en las elecciones. En algunos casos, se hace a través de los Consulados, en otros -aquí hay una coincidencia con algo que mencioné anteriormente; no sé si el señor Diputado Alonso ya estaba en Sala- se plantea la misma problemática que tenemos para el uruguayo que vive en nuestro país pero fuera del departamento en el que tiene que ejercer su voto. Me refiero, por ejemplo, a Estados Unidos, donde el voto de los ausentes, "absentee balloting", tal como le llaman, está previsto en forma general, a partir del funcionamiento del correo que puede no ser el que conocemos por costumbre. Se trata, precisamente, de un mecanismo epistolar con las garantías del sufragio en los Estados Unidos que, tal como se mostró en la elección del año 2000, son entre inexistentes y negativas en algunos lugares, por supuesto que no en todos. En aquella oportunidad, las elecciones del Estado de Florida lo dejaron en claro. De todos modos, creo que hay maneras de asegurar la identidad de la persona que está votando, sin llegar a otras etapas.

Otros procedimientos todavía no han llegado a un grado de seguridad suficiente, como el voto electrónico a distancia. Hay un propagandista muy activo en la Corte Electoral sobre el voto electrónico en general, y también respecto al voto a distancia: el Ministro Martínez Zimarioff, quien ha organizado actividades en las que he participado. De todas maneras, está el tema de las garantías que tenemos actualmente de que no haya alteraciones en el voto a distancia; creo que el mecanismo del voto utilizando máquinas en el lugar se ha

perfeccionado suficientemente y se ha experimentado a escala nacional, nada menos que en Brasil, y a escala casi nacional, en Paraguay, para citar a otros dos países del MERCOSUR.

Entonces, en lo que tiene que ver con el Derecho Comparado, prometemos aportar una información más completa mencionando a Estados Unidos y varios países de Europa.

SEÑOR LACALLE POU.- No pensaba hacer uso de la palabra porque cuando hay gente que sabe tanto, es mejor escuchar; eso es lo más sabio que se puede hacer. Pero como, independientemente de las teorías jurídicas, nuestro invitado planteó una aspiración en el sentido de que en el día de mañana existan más Juntas Locales autónomas y electivas, yo voy a entrar en el criterio de lo subjetivo y no en lo específicamente jurídico, aunque sí voy a hacer referencia a los criterios legales.

Estamos considerando el segundo punto del orden del día: "Ciudadanos que residan en el exterior de la República. Se regula el ejercicio del derecho al voto" y, si bien no es la temática del día de hoy, el punto 6º está íntimamente vinculado: "Voto Interdepartamental".

Sabemos de la intención de la coalición de Gobierno de impulsar el voto epistolar. ¿No sería más prolijo desde el punto de vista jurídico que primero pudiera acceder al voto aquel compatriota que vive en Tomás Gomensoro y debe votar en la localidad de San Jacinto? Este ciudadano no puede hacer uso de su facultad por estar a 470 kilómetros de distancia. Entonces, ¿no se debería empezar a legislar sobre ese tema? No quiero decir que este tenga que ser instrumentado primero y después lo del voto epistolar, pero sí convendría empezar por lo más cotidiano, por el problema que tenemos más a mano. Por supuesto que esta pregunta va a arrastrar alguna respuesta subjetiva, como las que nos gustan a nosotros pero, seguramente, tendrá algún contenido jurídico.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Teniendo en cuenta que no es el tema del orden del día, de cualquier manera me parece bien que el señor Diputado Lacalle Pou exprese su inquietud.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Creo que ya me referí a este tema en la exposición inicial diciendo que, a mi criterio, el proyecto inicial debería comprender las dos situaciones, porque los procedimientos para hacer efectivo el voto de quien no está en el lugar donde tendría que votar pueden ser exactamente los mismos, con la variante de que si recurrimos a Consulados, cuando hablamos del exterior, aquí podríamos recurrir a otro tipo de oficina pública. Además, había mencionado entre los antecedentes la reforma de 1967, y hay una disposición planteada en el proyecto de varios sectores del Partido Colorado que habría impedido soluciones de este tipo, porque ahí se hablaba de que el voto debía ser emitido en la circunscripción o en el circuito al que correspondiera la inscripción cívica, y eso claramente no fue aceptado en el trámite de la reforma y no se incluyó luego de la referencia al voto obligatorio. Con el texto constitucional actual, yo creo que los principios básicos de que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y, como tal, elector y elegible -en los casos que establece la Constitución-, y que el lugar de residencia no hace variar la posición frente a los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía, sin ninguna duda, se aplica también al voto interdepartamental o interlocal. Podemos pensar en situaciones de lejanía, aunque nuestros departamentos no son tan extensos; obviamente de un extremo a otro de Tacuarembó hay distancias grandes.

Por otro lado, aludí a cómo la temática del voto interdepartamental había preocupado a expertos electorales y miembros de la Corte Electoral en varias oportunidades hasta que lograron eliminarlo, con especial referencia al instituto del balotaje, pensando que no iba a haber tiempo para hacer los escrutinios entre la primera y la segunda etapa. Se hizo objeción a un proyecto de los entonces representantes Batalla y Alonso, a quienes yo asesoré -creo que no mencioné la fecha, pero era también del año 1970-, y a cómo los procedimientos del voto emitido con anterioridad a la fecha de la elección, recibido antes de esa fecha, permitiría resolver estos problemas tanto en el territorio nacional a distancia como fuera del territorio nacional. Me parece que no hay razón para tratarlos por separado, aunque tengan alguna variante de detalles de aplicación.

SEÑOR SALSAMENDI.- Cuando planteó la referencia a determinadas leyes que en definitiva concluyen en la exclusión del Registro Cívico de algunos ciudadanos, ¿usted entiende que esto implica un obstáculo que no permite ejercer un derecho constitucionalmente estatuido? Por ende, la pregunta concreta es: ¿usted entiende que la modificación de estas normas de rango legal estaría inscripta también dentro de las previsiones del numeral 2º) del artículo 77?

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Creo que no solo están comprendidos dentro de eso -porque, por un lado, le decimos al ciudadano "usted tiene obligación de votar" y, por otro, le decimos "no le permitimos votar", y si una o dos veces no votó lo sancionamos, impidiéndole votar en el futuro-, sino que es un tema que hasta me atrevería a sugerir que pueda resolverse por separado y rápidamente. No le voy a decir ahora a esta altura de abril, antes del 8 de mayo, pero quizás se hubiera podido hacer antes, porque podemos encontrarnos con quien venga al país en esa fecha y se encuentre con que va a poder cumplir con el día de la madre pero no con el día de la madre patria porque va estar excluido. Pienso que ese es un punto que podría resolverse por separado porque puede haber más debates entre posiciones encontradas en otros aspectos que en este de decir que no tiene por qué estar inhabilitado o, por lo menos, volver a la forma original. Es decir, lo sacamos del Registro, pero si viene, vota observado por identidad y su voto vale si se demuestra que es la persona a la que corresponde la inscripción cívica. Esto requiere también de alguna modificación en el texto de la ley de elecciones -creo que es de 1981, pero no me animo a asegurarlo ahora-, que fue modificado correlativamente; hubo que modificar todas las disposiciones correlativas.

SEÑOR ORTUÑO.- No es el tema específico de hoy, pero adelanto que estamos trabajando en modificaciones a esa ley que, a nuestro modo ver, al quitar a la persona del padrón restringe un derecho que es absolutamente esencial. Hemos consultado expertos electorales que abundan en elementos en esa dirección. Creemos que en una disposición autónoma, separada -como usted sugiere- o en este mismo proyecto, se puede solucionar de modo de avanzar en esa dirección.

Simplemente, voy a realizar tres consideraciones. Una es el agradecimiento por la respuesta sobre el alcance del artículo 2º que, a nuestro modo de ver, agrega elementos a lo que para nosotros era ya un fundamento importante del artículo 82, que a estos efectos complementa la disposición del artículo 77, el que establece que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación al disponer con claridad que esta será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa o referéndum e indirectamente, etcétera.

En segundo lugar, con respecto al planteo que hacía el señor Diputado Alonso sobre la situación internacional, quiero informar que de acuerdo con los estudios que hemos hecho eran sesenta y nueve los países que daban la posibilidad de votar a sus nacionales que residían en el exterior; ahora son setenta, porque México ha dispuesto esto. Es interesante seguir un debate casi en paralelo en nuestro país sobre estos asuntos y poner a disposición de la Comisión lo que Información Legislativa de esta propia Cámara nos ha vertido en materia de legislación comparada, que es bien interesante y que vamos a entregar a la Secretaría para que se lo haga llegar a todos los legisladores.

Por último, quiero agradecer al doctor Pérez Pérez por su comparecencia y manifestar nuestra voluntad en el mismo sentido de lo que él señalaba al inicio. Efectivamente, aspiramos a que en esta legislatura el vínculo entre el Parlamento, la Academia y la Universidad de la República y su Facultad de Derecho sea fluido, y poder contar con aportes tan destacados como los que se realizaron en esta sesión. Seguramente para seguir perfeccionando este proyecto, contaremos con el buen asesoramiento de la Universidad de la República.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Agradezco esta oportunidad y aprovecho la circunstancia para permitirme sugerir que algunos temas muy directamente conexos con este, como son ajustes en la Ley Nº 16.021 sobre nacionalidad, puedan ser analizados por esta Comisión, para lo cual ofrecemos nuestra colaboración. Yo ya aludí a alguno, como por ejemplo, si los ciudadanos legales son o no son extranjeros. Me parece increíble que lo hayamos podido pensar, precisamente nosotros que hemos tenido un extranjero de Ministro de Relaciones Exteriores. También podríamos pensar que nos van a anular el Campeonato Mundial de 1950 porque, aunque no jugó en la final, teníamos un extranjero ciudadano legal de puntero izquierdo; en la final estaba Morán. Lo mismo podría suceder con el cuarto puesto de Suiza, porque estaba Hoberg, o algunas otras cosas más. Creo que la interpretación

indebidamente restringida de la palabra "orientales" en la segunda oración del artículo 74 de la Constitución debe ser cambiada a la luz de que la propia Constitución no impone nada en ese sentido, sino que ha sido una interpretación que se fue restringiendo cada vez más. Simplemente, interpretemos "oriental" como equivalente a "ciudadano natural", como era el sentido original en nuestra Constitución de 1830, en el Código Civil y en la legislación de esa época.

Ya que aludí a mi experiencia personal, también puedo decir que tengo un hijo nacido en el extranjero y ahora tengo una nieta, aunque no de ese mismo hijo. Si la nieta se avecinara, si se inscribiera en el Registro Cívico -como hizo el hijo que mencioné-, podría confirmar la adquisición de la ciudadanía natural; aunque es más difícil porque la madre es mexicana y ella nació y vive en Nueva York. Son hijos nacidos en el extranjero, pero son materia prima nacional.

SEÑORA PRESIDENTA.- En nombre de la Comisión, agradecemos su comparecencia en el día de hoy y los conceptos vertidos, que mucho nos van a ayudar en el tránsito de la discusión de este proyecto y dejamos abiertos los puentes para los pedidos e iniciativas que puedan surgir como, por ejemplo, el del señor Diputado Alonso. Recogemos con beneplácito las sugerencias que el señor Director del Instituto de Derecho Constitucional nos hace en cuanto a las leyes electorales. Seguramente lo vamos a tener por aquí para consultarlo.

(Se retira de Sala el Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, doctor Alberto Pérez Pérez)

——En la sesión pasada trabajamos sobre tres proyectos, de los cuales aprobamos dos; uno ya figura en el orden del día de la Cámara y estamos esperando que el señor Diputado Borsari Brenna termine de elaborar el informe respectivo del otro. El tercer proyecto refiere a la expropiación del predio conocido como Playa del Rincón de la Higuera y, tal como se había solicitado, se consultó al respecto a los dos Representantes por Soriano, señores Diputados Arregui y Novales. Recibimos una nota de ambos Representantes donde manifiestan su acuerdo con impulsar la iniciativa y formulan un texto mejorado.

Se trata de expropiar un predio privado para convertirlo en área de camping.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto.

(Se vota)

——Siete en siete: AFIRMATIVA.

La Mesa propone al señor Diputado Ortuño como miembro informante.

(Se vota)

——Siete en siete: AFIRMATIVA.

SEÑOR LACALLE POU.- Creo que hay proyectos cuya consideración no presentará ninguna dificultad y se podrían consultar. Asimismo, pediré que se incluyan en el orden del día algunos que presentarán dificultades; no sé qué establece el Reglamento al respecto, pero me parece que tendríamos que considerarlos.

SEÑORA PRESIDENTA.- En otra Comisión solíamos dedicar un tiempo de la reunión para levantar las expectativas de los distintos sectores sobre los proyectos que se querían discutir. Propongo que se haga eso, es decir, conversar entre nosotros sobre las prioridades de los sectores en cuanto a los proyectos en carpeta y así armar el orden del día.

SEÑOR ALONSO.- En primer lugar, antes de hacer una consideración sobre el armado del orden del día, quiero felicitar a la Presidenta ad hoc por la gestión realizada ayer. El problema no era sencillo de resolver y, a mi entender, se solucionó de la forma que correspondía: llevarlo al Cuerpo para que decidiera.

Creo que hay que moverse con cuidado porque siempre se puede dar una dualidad de criterios de interpretación sobre la competencia de las Comisiones en la consideración de los temas. No podemos entrar en el "cantinfleo" de pelear entre nosotros para dirimir quién trata los temas. Hay temas que decididamente corresponden a una Comisión y otros a otra. El tema en cuestión por el que se convocó al señor Ministro del Interior para mañana notoriamente corresponde a esta Comisión, por lo que el manejo del tema fue adecuado y así se lo quería reconocer a la señora Diputada y decirle que creo que nos representó a todos.

En segundo término, mañana se integra nuestra Comisión con la de Derechos Humanos. La moción aprobada -cuyo texto no quise ajustar- básicamente refiere a la convocatoria que se hizo originalmente para conversar con el señor Ministro respecto de sus dichos, comentarios y la difusión que se había dado a determinada iniciativa, pero no necesariamente para considerarla. Digo esto porque veo que el señor Ministro se apura para tener un proyecto de ley. Si la iniciativa ingresa mañana u hoy y la Comisión se convoca para mañana y hace suya la competencia para considerar el proyecto de ley, tenemos un lío. Entonces, prefiero que en la sesión de mañana se converse con el señor Ministro sobre el proyecto que se está estudiando y con esto estoy mandando un mensaje a los navegantes.

(Se suspende la versión taquigráfica)